

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

**INFORME N 2/2024, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ÁMBITO DE DESPEÑAPERROS, CASCADA DEL CIMBARRA Y CUENCAS DEL RÍO GUARRIZAS, SE AMPLÍA EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PARQUE NATURAL DESPEÑAPERROS Y DE LA ZONA DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES DESPEÑAPERROS (ES6160005) Y SE APRUEBA EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL CITADO PARQUE NATURAL (BORRADOR 1, ENERO 2024)**

### Pleno

#### Vocal primero

D. Luis Palma Martos

#### Vocal segunda

Dña. María del Rocío Martínez Torres

#### Secretario del Consejo

D. Luis Panea Bonafé

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 9 de abril de 2024, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

### I. ANTECEDENTES

**1.** Con fecha 21 de febrero de 2024 tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, procedente de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Despeñaperros,





Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, se amplía el ámbito territorial del Parque Natural Despeñaperros y de la Zona de Especial Protección para las Aves (en adelante, ZEPA) Despeñaperros (ES6160005) y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del citado Parque Natural (Borrador 1, enero 2024).

2. Con fecha 25 de marzo de 2024, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

## **III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO**

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) del ámbito de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, la ampliación del ámbito territorial del Parque Natural Despeñaperros y de la Zona de Especial Protección para las Aves Despeñaperros y la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) del citado Parque Natural.

El proyecto normativo en tramitación consta de un preámbulo, cinco artículos, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales y cuatro anexos, con el siguiente contenido:

En el artículo 1 se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) del ámbito de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, que pasa a denominarse PORN del Parque Natural Despeñaperros y que figura en el anexo I. Se prevé, asimismo, una vigencia indefinida del mismo.



El artículo 2 contiene una ampliación del ámbito territorial del Parque Natural Despeñaperros mediante la incorporación del Paraje Natural Cascada de Cimbarra (que engloba parte de los montes públicos Dehesa Navalacedra y Navalacedra Oriental así como algunos terrenos privados localizados al norte de estos montes y próximos al camino de acceso desde Aldeaquemada) y parte de la Zona de Especial Conservación (en adelante, ZEC) Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena (que abarca los montes públicos El Chortal, Palanco y Herrerías, la parte de Dehesa Navalacedra no incluida en el Paraje Natural citado anteriormente y Huelga de la Valera y Cenizate, además de los terrenos particulares enclavados en este último monte; los montes públicos La Aliseda y Balneario de La Aliseda y los terrenos particulares localizados en el paraje conocido como Suertes del Royo Hornillo o Parcelas de Miranda de Santa Elena), cuya descripción literaria y representación gráfica se recogen en los anexos II y III, respectivamente.

El artículo 3 contiene la ampliación del ámbito territorial de la Zona de Especial Protección para las Aves Despeñaperros, en los mismos términos que el ámbito territorial del Parque Natural Despeñaperros, cuya representación gráfica queda recogida en el epígrafe 11. Cartografía de Ordenación, del anexo I.

En el artículo 4 se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Despeñaperros y se prevé una vigencia indefinida para el mismo.

El artículo 5 contempla el régimen de protección, gestión y medidas de conservación.

Mediante la Disposición derogatoria única, se establece una derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en dicho Decreto y cuatro específicas sobre determinadas normas, destacando el Decreto 56/2004, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Despeñaperros. La Disposición final primera habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto. Por último, la Disposición final segunda concreta la entrada en vigor de la norma.

Finalmente, el proyecto normativo se completa con cuatro anexos: el anexo I incluye el PORN del Parque Natural de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas; el anexo II contiene la descripción literaria de la ampliación del ámbito territorial del Parque Natural Despeñaperros; el anexo III recoge la descripción literaria de los límites de Parque Natural Despeñaperros ampliado; y, por último, el anexo IV incluye el PRUG del Parque Natural Despeñaperros.



## **IV. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN**

En este apartado se hace una breve referencia a la normativa más relevante asociada a la materia objeto del presente Informe:

### **IV.1. En materia de protección y conservación del medio ambiente**

#### **IV.1.1. Normativa europea**

- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (Directiva Hábitats)
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua)
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva Aves)

#### **IV.1.2. Normativa estatal**

- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad (en adelante, Ley 42/2007)
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
- Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del Catálogo español de especies amenazadas
- Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras
- Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

#### **IV.1.3. Normativa autonómica**

- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección
- Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía
- Ley 8/2003, de 28 octubre, de la flora y fauna silvestres de Andalucía
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de calidad ambiental (Ley GICA)



- Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas para Andalucía
- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
- Decreto 198/1995, de 1 de agosto, por el que se crean los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento forestal de Andalucía
- Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía.
- Decreto 20/2002, de 29 enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo activo
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de espacios naturales protegidos de Andalucía y su Registro
- Decreto 56/2004, de 17 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Despeñaperros, cuya derogación está prevista en el proyecto de Decreto del presente informe.
- Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental
- Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats
- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Decreto 128/2015, de 14 de abril, por el que se declaran las zonas especiales de conservación Cascada de Cimbarra y Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena, cuya derogación está prevista en el proyecto de Decreto del presente informe.
- Decreto 191/2016, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA 2020)
- Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo
- Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre organización de acampadas y campamentos juveniles
- Decreto 218/2021, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan general del turismo sostenible de Andalucía META 2027



- Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan andaluz de acción por el clima

#### **IV.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado**

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas)
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus)
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015)
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante Decreto 622/2019)
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

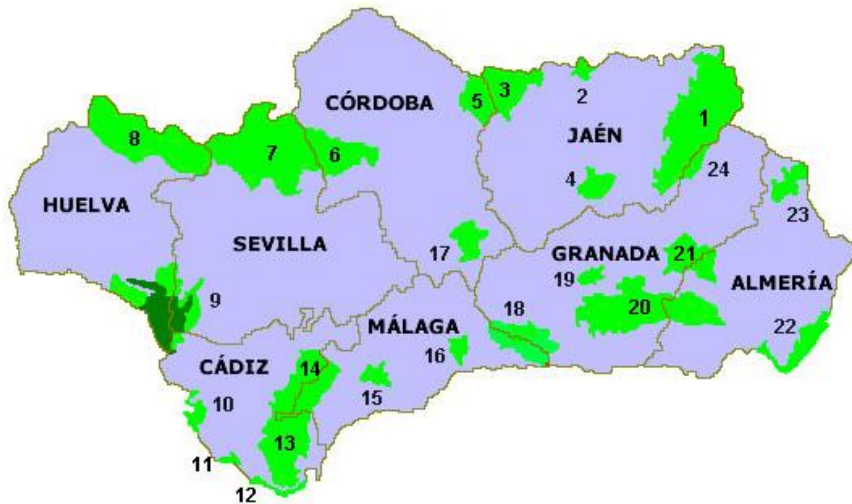
#### **V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE ORDEN Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

El proyecto normativo objeto de informe supone el desarrollo de un instrumento de planificación estratégica, con repercusión en numerosos ámbitos, como son el territorial, el poblacional o el económico, lo que hace necesario analizar la incidencia que el mismo puede tener sobre las actividades económicas que se pudieran desarrollar en el ámbito del territorio de los municipios afectados que conforman el Parque Natural Despeñaperros, la ZEC y la ZEPA, del mismo nombre, el Paraje Natural Cascada de Cimbarra, y la ZEC y ZEPA del mismo nombre, así como una serie de montes y terrenos pertenecientes actualmente a la ZEC Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena.



El Parque Natural de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas se incardina dentro de la Red de Parques Naturales en Andalucía, que comprende un total de 24 espacios<sup>1</sup>, que abarca una superficie total de casi un millón y medio de hectáreas (1.440.075,46 ha)<sup>2</sup> distribuidos en el territorio según se aprecia en el siguiente mapa:

Imagen 1. Mapa de Parques Naturales de Andalucía<sup>3</sup>



1. Sierras de Cazorra, Segura y Las Villas, 2. Despeñaperros, 3. Sierra de Andújar, 4. Sierra Mágina, 5. Sierra de Cardeña y Montoro, 6. Sierra de Hornachuelos, 7. Sierra Morena de Sevilla, 8. Sierra de Aracena y Picos de Aroche, 9. Doñana, 10. Bahía de Cádiz, 11. La Breña y Marismas de Barbate, 12. El Estrecho, 13. Los Alcornocales, 14. Sierra de Grazalema, 15. Sierra de las Nieves, 16. Montes de Málaga, 17. Sierras Subbéticas, 18. Sierras de Tejada, Almijara y Alhama, 19. Sierra de Huétor, 20. Sierra Nevada, 21. Sierra de Baza, 22. Cabo de Gata-Níjar, 23. Sierra María - Los Vélez y 24. Sierra de Castril.

Junto a ello, estos espacios se entremezclan dentro del conjunto de figuras que gozan de especial protección por la legislación nacional o autonómica: parques nacionales, reservas naturales, parajes naturales, paisajes protegidos, monumentos naturales, parques periurbanos, reservas naturales concertadas, etc., que configuran la Red de Espacios Naturales Protegidos en Andalucía (RENPA).

A lo anterior, hay que unir los espacios de alto valor ecológico y de especial protección dentro de la Unión Europea, lo que configura la Red Natura 2000 que abarca, en el ámbito competencial de la Junta de Andalucía, 2.67 millones de hectáreas, de las que 2.59 millones son terrestres y 0.07 millones marinas. Para su gestión y conservación, la Red Natura 2000 se encuentra incluida íntegramente en la

<sup>1</sup>Los 24 parques naturales se encuentran detallados en: <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/legislacion-autonomica-nacional/parques-naturales?categoryVal=>

<sup>2</sup>Según datos extraídos de las estadísticas de Medio Ambiente para el 2019 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Red de Información Ambiental de Andalucía - Espacios naturales protegidos de Andalucía (resumen), 2019): <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/vem/?c=Tabla/indicador/3829>

<sup>3</sup>[https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset\\_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/mapa-actualizado-de-la-renpa/20151](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/mapa-actualizado-de-la-renpa/20151)



RENPA, en virtud del Decreto 95/2003, de 8 de abril, estando integrada por los siguientes espacios protegidos:

- 63 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)
- 190 Lugares de Interés Comunitario (LIC), de los que 176 están declarados Zonas Especiales de Conservación (ZEC)

Así, cabe señalar que, si bien la existencia de esta red de protección del entorno natural es muy positiva desde el punto de vista de la protección ambiental, este objetivo debe acompañarse con el desarrollo económico sostenible, que implica una simbiosis entre desarrollo económico y la sostenibilidad a largo plazo.

Por tanto, el contenido dispositivo del PORN y del PRUG debe ser evaluado igualmente desde la perspectiva de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia, bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, de tal manera que la protección de los intereses medioambientales sean compatibles con el desarrollo e impulso de actividades económicas, no creando trabas administrativas innecesarias que las dificulten y realizando un análisis previo de su idoneidad y oportunidad.

Dentro de estos espacios, el Parque Natural Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas se localiza al norte de la provincia de Jaén, en plena Sierra Morena. Linda al norte con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha a través de la ZEC Sierra Morena, por los términos municipales de Santa Elena y Aldeaquemada y está rodeado por el sur, este y oeste por la ZEC Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena. Se sitúa en el paso natural entre la meseta castellana y la Sierra Morena Oriental de Andalucía. La conexión entre ambos territorios se establece a través del desfiladero del río Despeñaperros, que da nombre al espacio protegido, recorriéndolo de norte a sur.

El ámbito del Plan incluye parcialmente cinco términos municipales: Aldeaquemada, Navas de San Juan, Santa Elena, Santisteban del Puerto y Vilches, siendo Santa Elena el que mayor superficie aporta con un 60 % de su superficie municipal.

Se identifican dos sectores de ampliación: a) Sector oeste u occidental constituido por una serie de parcelas privadas y por los montes públicos La Aliseda y Balneario de la Aliseda, que se localizan al sur del antiguo Parque Natural Despeñaperros; y b) Sector oriental, que se localiza al este del mismo y se extiende hasta el Paraje Natural Cascada de Cimbarra, que lo incluye completo. Se une a través del monte público Collado de los Jardines. Está formado por los montes públicos El Chortal, Palanco y Herrerías, Huelga de la Valera y Cenizate, parte de Dehesa Navalacedra, parte de Navalacedra Oriental y algunos terrenos privados.

Cabe señalar que, con la nueva ampliación, el ámbito del Plan mantiene el nombre, duplica la superficie y proporciona continuidad geográfica hasta el Paraje Natural Cascada de Cimbarra.





**Tabla 1. Municipios que forman parte del ámbito del Plan**

<b>Municipio</b>	<b>Superficie término municipal (ha)</b>	<b>% de la superficie del municipio incluida dentro del ámbito del Plan</b>	<b>% de la superficie del ámbito del Plan perteneciente al municipio</b>
Aldeaquemada	12.018	28,8	22,2
Navas de San Juan	17.562	3,6	4,0
Santa Elena	14.536	63,6	59,8
Santisteban del Puerto	37.263	0,2	0,6
Vilches	27.292	7,6	13,4
<b>Total</b>			100

Fuente: PORN del Parque Natural Sierra de Despeñaperros

Desde el punto de vista poblacional, el Parque Natural cuenta en su conjunto con 14.562 habitantes en el año 2022, siendo Aldeaquemada y Santa Elena los dos pueblos que no superan los 1.000 habitantes. En general la zona ha sufrido un importante descenso poblacional, llegando a perder un 12% de la población si comparamos cómo ha evolucionado la población entre 2000 y 2022. El descenso más acusado para este último periodo es el de los municipios de Aldeaquemada y Vilches. Santa Elena sólo ha perdido el 3.6% en este mismo periodo, lo que ha propiciado un aumento del peso relativo de este municipio. Respecto a la evolución de la población de los municipios del ámbito del Plan ha existido una progresiva desaparición de los habitantes de buena parte de los núcleos más pequeños. El ámbito del Plan ha ido perdiendo población, la cual se concentra en Santisteban del Puerto. No obstante, una parte significativa de la población del espacio que emigró a las cabeceras municipales, mantienen sus viviendas en él y las frecuentan durante los fines de semana y el verano, multiplicándose la población en la época estival.

La superficie de los montes públicos dentro del ámbito del Plan asciende a unas 14.406 hectáreas (ha), lo que supone casi el 93% de la superficie del espacio, el resto es de titularidad privada. Dentro de los montes públicos, algo más del 82% corresponde a terrenos propiedad de la Junta de Andalucía y el 11% restante es de titularidad municipal. El régimen de propiedad del ámbito del Plan se caracteriza por el predominio de la propiedad pública, estando constituida principalmente por montes públicos y, en menor medida, por dominio público hidráulico y vías pecuarias.

Entre los terrenos de titularidad privada destaca, por su tamaño, una fracción del monte Las Tinajuelas, con una superficie que ronda las 640 hectáreas. El resto de las parcelas privadas se corresponden con fincas de usos variados (forestal, uso público y turístico y agrícola), distribuyéndose en varios parajes: Miranda del Río, enclavados en los montes Dehesa Magaña y Huelga Valera y Cenizate, y parcelas de cultivos al norte de la Cascada de Cimbarra.



Cabe señalar que todo el suelo incluido en el ámbito del Plan está clasificado como suelo no urbanizable, y en la mayoría como suelo no urbanizable de especial protección, así como que la conservación de la masa forestal es un aspecto clave para este espacio protegido. El previsible aumento de temperaturas y la reducción de precipitaciones junto con las características estructurales de la masa pueden contribuir a un incremento del riesgo de incendios, plagas y enfermedades en estas repoblaciones, lo que pone en peligro su importante función protectora y como hábitat de distintas especies presentes en estos ecosistemas.

El uso del suelo más importante dentro del ámbito del Plan es el forestal, seguido a gran distancia por el uso agrícola.

**Tabla 2. Usos del suelo**

Usos	Superficie (ha)	Superficie (%)
Superficies forestales y naturales	14.880,8	96
Superficies agrícolas	32,3	0,21
Superficies construidas o alteradas, incluidas zonas de extracción minera	198,3	1,27
Superficies de agua	314,2	2,02
Superficies sin asignación	84,2	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>15.509,84</b>	<b>100</b>

Fuente. PORN del Parque Natural Sierra de Despeñaperros

Los principales aprovechamientos en el ámbito del PORN son forestales, ocupando aproximadamente el 96% de la totalidad de su superficie según el Sistema de Información sobre el Patrimonio Natural de Andalucía (SIPNA). Las características geomorfológicas del territorio y la propiedad pública de los montes, con clara función protectora, han influido en el uso de estos suelos.

Por otra parte, la agricultura está prácticamente ausente dentro del ámbito del Plan (según datos del SIPNA corresponde a un 1% aproximadamente), coincidiendo su límite noreste y, en menor medida, suroeste, con una zona en la que se desarrollan, de forma permanente, actividades agrícolas, entre las que destaca el olivar y otros cultivos de tierras arables.

En cuanto a las actividades de carácter turístico (ver apartado 2.7.6 del PORN), se caracterizan por su gran potencial para el turismo activo y ecoturismo. Las actividades más destacables son el senderismo y el cicloturismo al contar con una amplia red de caminos y senderos señalizados, óptimos para la práctica de estas actividades. Por otro lado, entre los principales atractivos turísticos se mencionan la Cascada de Cimbarra, Barranco de Valdeazores, Molino del Batán o el refugio Collado de la Aviación. Además, otras actividades turísticas son el avistamiento de estrellas, la artesanía y la gastronomía de la zona. Sin embargo, respecto a la oferta de alojamientos turísticos en los municipios de este espacio natural, cabe señalar que no es elevada pese a estar en un ámbito territorial marcadamente turístico.



También se hace mención de las actividades mineras que en la actualidad se encuentran inactivas (ver apartado 2.7.7 del PORN).

Por ello, parece necesario incorporar en el PORN y PRUG unas líneas de actuación que tengan por objeto afianzar las fortalezas económicas de la zona y, por otro lado, que permitan la diversificación de los usos del suelo de cara al desarrollo de nuevas actividades económicas, siempre que sea compatible con la conservación de sus valores naturales, eliminando las restricciones injustificadas que dificultan dicha posibilidad

## **VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN**

### **VI.1. Observaciones generales**

Desde la óptica de competencia y de una regulación económica eficiente, la protección de un espacio territorial como consecuencia de su declaración como Parque Natural u otras figuras de especial protección medioambiental contempladas en la legislación sectorial puede comportar una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como reconoció la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el Informe *IPN 106/13 ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES*. En dicho documento, la CNMC señaló que: *“La protección de un territorio declarándolo parque nacional y las consecuencias jurídicas y económicas que conlleva tal declaración, si bien puede constituir una barrera legal de entrada susceptible de obstaculizar el ejercicio de actividades económicas, obedece a la necesidad de primar la protección del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, entre los que cabría considerar el de libertad de empresa”*.

De esta forma, las razones que justifican el establecimiento de este mecanismo de tutela del interés general, como son la preservación y conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, se encuentran detalladas en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la materia, y pueden responder a la necesidad de dar prioridad a la protección y prevención del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa. Dicha afirmación ya ha sido puesta de manifiesto por este Consejo de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA) en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos y otros instrumentos aprobados en el ámbito medioambiental<sup>4</sup>, como por ejemplo, el *Informe N 09/10*,

---

<sup>4</sup> Véanse, entre otros, el Informe N 07/15 sobre el anteproyecto de Ley andaluza de cambio climático, el Informe N 01/09 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de autorización ambiental unificada, se modifica el anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental y se regula el Registro de las autorizaciones de actividades sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles y el Informe N 09/10, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada.



*de 9 de julio de 2010, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada, en el que se manifiesta que desde el prisma de la promoción de la competencia efectiva, unidad de mercado y de su adecuación a los principios de regulación económica eficiente “vendría determinado no tanto en torno al principio de necesidad (la protección del medio ambiente disfruta de la consideración de objetivo de interés general en el ordenamiento comunitario y en su virtud se pueden justificar determinadas exenciones de la economía de mercado abierta y de libre competencia), sino a los de proporcionalidad y mínima distorsión de la regulación pública en la materia. Esto es, la eficacia de una norma restrictiva de la competencia para asegurar la consecución de un determinado objetivo de protección ambiental no es suficiente para concluir que la propuesta normativa es satisfactoria desde el punto de vista del interés general, sino que hay que valorarla en relación con el también necesario respeto a los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia. Hace falta constatar que el régimen de control planteado para alcanzar el objetivo que la norma pretende ha sido definido de modo que el grado de restricción de la competencia sea el mínimo posible y que, por lo tanto, también lo es la afectación negativa de la eficiencia asignativa de la economía”.*

Así, cabe mencionar que este CCA ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas a Parques Naturales, en los siguientes Informes:

- Informe N 1/2024 sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueba el Programa de Uso Público del Parque natural Sierra de Grazalema
- Informe N 13/2023. Sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril y el Decreto 1/2017, de 10 de enero
- Informe N 10/2023. Sobre el Proyecto de Decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga
- Informe N 01/2022 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos
- Informe N 17/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas
- Informe N 18/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves



En lo que aquí respecta, cabe sostener que el proyecto de planificación susceptible del presente informe contiene una serie de aspectos positivos, como la regulación de la figura de la comunicación para la realización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, en sustitución de la autorización administrativa, en la medida en la que estas actividades no supongan un peligro a los valores objeto de protección.

De igual forma, caber reseñar el esfuerzo realizado por el órgano proponente a la hora de evitar duplicidades, eliminándose la doble autorización en los casos en los que las autorizaciones que se establezcan en los PORN estén sometidas también a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.

Asimismo, esta duplicidad de autorizaciones también se elimina en actuaciones sujetas a autorización conforme a la normativa forestal y cinegética, la normativa relativa a la pesca continental, a la flora y a la fauna, la que se refiera a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la relativa al control de la contaminación ambiental, así como actuaciones que requieran el otorgamiento de un título de concesión para la ocupación de bienes de la Comunidad Autónoma de Andalucía o gestionados por la misma en virtud de las competencias que tenga atribuidas y las que, en su caso, afecten a zonas de servidumbre de protección, quedando integradas y solicitándose y tramitándose conforme a los procedimientos que establecen las citadas normas sectoriales.

La misma apreciación se realiza sobre las autorizaciones que tienen por objeto actuaciones sujetas a autorización o licencia urbanística, las cuales se instarán y tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/1989, de 18 de julio.

Otro aspecto positivo a resaltar es la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión del espacio y en la participación de la ciudadanía.

## **VI.2. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Orden**

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, resulta conveniente poner de manifiesto las siguientes consideraciones particulares en relación con todas aquellas cuestiones identificadas en el instrumento jurídico analizado, susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, al mismo tiempo, pueden suponer áreas de mejora de cara a la consecución de una regulación eficiente, que promueva la libertad de mercado.

### **VI.2.1. Sobre el marco normativo (epígrafe 1.2 del PORN)**

En el apartado “1.2. Objetivo, alcance y contenidos” del PORN se hace referencia a que el mismo se adapta a los requerimientos de la Directiva de Servicios.



Se valora positivamente estas referencias normativas, si bien sería aconsejable añadir, entre otras, una mención a la Ley 17/2009, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la citada Directiva de Servicios, así como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que recoge los principios de una buena regulación que deben aplicarse a cualquier decisión, intervención o actuación de las Administraciones públicas que pueda afectar al acceso y/o ejercicio de las actividades económicas

### **VI.2.2. Sobre los objetivos generales y operativos (epígrafe 5 del PORN y epígrafe 2 del PRUG)**

Respecto a los objetivos generales del PORN (epígrafe 5) y los objetivos operativos del PRUG (epígrafe 2), conviene partir de la premisa de que la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, en su exposición de motivos señala que: “la diversidad y magnitud de la riqueza ecológica de Andalucía y la evidencia de la huella humana sobre los espacios naturales, permite propiciar una política de conservación compatible con el desarrollo económico. Y, que, en general, la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejada el fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios en que se integren y, en definitiva, de nuestra Comunidad Autónoma”.

Asimismo, es preciso traer a colación que una de las principales amenazas para la conservación de zonas con medidas especiales de conservación ambiental es el abandono de las distintas actividades económicas que se desarrollan en él, con los consiguientes impactos paisajísticos y el incremento del riesgo de incendio que ello supone debido, fundamentalmente, a la falta de mantenimiento de los terrenos tras el cese de la actividad. En este sentido se indica en el propio PORN, en su apartado “2.7.1 Usos del suelo”, que el aprovechamiento ganadero ha sido autorizado en varias ocasiones con el fin de generar espacios abiertos, controlar las poblaciones de especies de flora exótica invasora y reducir el riesgo de incendios.

Así, las actividades económicas que se desarrollan de forma sostenible tienen una implicación esencial en la conservación de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos de éstos, debiéndose plantear como activos económicos de los municipios que lo conforman.

En relación con lo anterior y los objetivos que se recogen en el PORN, solamente se ha podido identificar el objetivo general “OgPN 05 Garantizar la compatibilidad del desarrollo de las actuaciones, usos y aprovechamientos que se realizan con la conservación del patrimonio natural y cultural”. Sin embargo, puede entenderse que los objetivos operativos que establece el PRUG “OpPN 08 Regular los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el espacio para adecuarlos a la capacidad de uso de los recursos naturales existentes” y “OpPN 09 Contribuir al desarrollo sostenible de los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el Parque Natural”, así como las medidas e indicadores que se han establecido respecto a dicho objetivo, no permiten evaluar o medir si realmente se está



logrando un desarrollo económico sostenible en el Parque Natural, ya que se centran principalmente en comprobar que no se esté superando la capacidad de este espacio natural.

En este sentido, se sugiere que esa autoridad competente valore la posibilidad de que los objetivos establecidos en el PORN y en el PRUG, con el fin de salvaguardar la razón imperiosa de interés general perseguida en los mismos (protección del medio ambiente), pudieran ser complementados con otros objetivos, indicadores o medidas que permitan tener en consideración, igualmente, otros intereses de interés público concurrentes, como por ejemplo, los relacionados con el funcionamiento competitivo de los mercados, dadas las repercusiones que la intervención proyectada tiene en el desarrollo de las actividades económicas en este espacio natural y logrando, así, el necesario equilibrio entre ambos intereses públicos.

Partiendo de lo anterior, y tal como se ha señalado en las observaciones generales, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, en todo caso, habrá de someterse al correspondiente análisis de proporcionalidad y de mínima distorsión competitiva cada una de las medidas o requisitos establecidos, resultando deseable que figure esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

### **VI.2.3. Con respecto al régimen general de intervención administrativa (epígrafes 8.2, 8.3 del PORN)**

Los epígrafes 8.2 y 8.3 contienen los diferentes medios de intervención administrativa a los que se someten las distintas actividades económicas y sus procedimientos. Así prevé, con carácter general, el régimen de autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación, distinta de las actividades tradicionales, que se realicen en el interior del Paraje Natural, salvo aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el PORN, estén sometidas a comunicación.

Como se ha apuntado anteriormente, se reconoce como aspecto positivo la regulación de la figura de la comunicación, dado que se trata del medio de intervención administrativa menos restrictivo para el acceso o ejercicio de una actividad económica, en comparación con el régimen de autorización o de la presentación de una declaración responsable. Esto supone, a su vez, una simplificación de las trabas administrativas para los operadores que ha de valorarse igualmente de forma positiva.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que se excluya la posibilidad de aplicar declaraciones responsables en este ámbito.

En relación con la posible utilización de autorizaciones, conviene recordar la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de otras alternativas menos restrictivas para la competencia y para el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, como se ha dicho, la declaración responsable o comunicación. En este sentido, es preciso indicar que la LGUM ha optado por el régimen de





autorización solo como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al ser éste el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio y lo somete a ciertas condiciones, tales como que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, y que estén motivadas suficientemente en la ley que establezca dicho régimen, conforme a los términos previstos en el artículo 17.1 de la LGUM.

De este modo, entre las razones imperiosas de interés general (RIIG) que habilitan para exigir una autorización administrativa se incluye la protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad. Pero, aunque exista dicho motivo de interés general, siempre habrá de valorarse que la exigencia de una declaración responsable o una comunicación no sea suficiente para garantizarlo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, en función de si es necesaria o no la verificación previa de los requisitos exigidos.

En el caso particular que nos ocupa, hay que destacar que el régimen de autorización al que se someten las actuaciones en suelo no urbanizable de Parque en cuestión está reconocida legalmente, concretamente en el artículo 13.1) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, en el que se establece que “para evitar la pérdida o deterioro de los valores que se quieren proteger, toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en el parque natural deberá ser autorizada por la Administración ambiental”.

Sin embargo, cabe considerar que, en aplicación de lo establecido en el artículo 15 bis de esta misma Ley, la Administración ambiental dispone de la posibilidad de eximir de dicho régimen autorizador, a través de sus instrumentos de planificación y de las normas declarativas de los espacios naturales protegidos (esto es, a través de los PORN y los PRUG), a aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

#### **VI.2.4. Sobre el régimen general de actividades y actuaciones en suelo rústico (epígrafe 8.4 del PORN)**

En el apartado 8.4 del PORN, se determinan los requisitos, límites, condiciones y prohibiciones que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad, establece que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, cualquier límite o requisito establecido, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.





#### **VI.2.5. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 8.4.5 de los PORN)**

Ha de indicarse que en el PORN, en su apartado 8.4.5, se establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a AAI o AAU las actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras que se relacionan en dicho apartado. Del mismo modo, se prevén aquellas actuaciones que estarán sujetas al régimen de comunicación.

A este respecto, resulta necesario que el instrumento de intervención objeto del presente informe esté en perfecta consonancia con lo establecido en la normativa sectorial de aplicación de carácter medioambiental y, en particular, en concordancia con lo dispuesto en la actual redacción del Anexo I de la Ley GICA “Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental”.

Por otro lado, dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, al ser competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir las autorizaciones previstas en el PORN (de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas para su protección) y la Administración local la que otorga la licencia municipal, cabría tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, en cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

#### **VI.2.6. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias (epígrafe 8.4.6 del PORN)**

Según el epígrafe 8.4.6 del PORN, en su apartado 1: “Quedan sujetas a la obtención de autorización las siguientes actuaciones: a) Las nuevas edificaciones y construcciones; b) Las actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes no incluidas en el apartado 2; y c) Los cambios de uso de las edificaciones y construcciones existentes”.

A continuación, en el apartado 2 de dicho epígrafe, se relacionan una serie de actuaciones que quedarían sujetas a un régimen de comunicación al inicio de su ejecución. Por un lado, las casetas auxiliares para pequeñas instalaciones de servicio de los usos agrícolas, ganaderos, cinegéticos o análogos (bombas, generadores, transformadores y otros elementos similares), cuando concurren un conjunto de requisitos relacionados con la superficie de la explotación (sea superior a 0,5 hectáreas), la superficie construida (inferior o igual a 6 m<sup>2</sup>), su altura máxima (inferior a 2,5 m), la cubierta de la misma (plana o a una o dos aguas con una pendiente máxima del 40% y mantenga la tipología tradicional del entorno) y se ubiquen fuera de terreno de dominio público o de zonas de servidumbre



de protección. Por otro lado, en los supuestos de actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes cuando no supongan aumento del volumen edificado ni suponga la alteración de las características edificatorias externas o dicha alteración no requiera proyecto técnico de obra.

En primer lugar, se valora positivamente que en el proyecto normativo se elimine el régimen de autorización en los casos arriba indicados y se sustituya por la presentación de una comunicación, en la medida que se simplifican los trámites a realizar por los operadores para el inicio y ejercicio de su actividad económica.

En esa misma línea, se podría aprovechar la oportunidad para realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad del mantenimiento de autorización para el resto de actuaciones relacionadas con las nuevas edificaciones y construcciones, conservación, rehabilitación o reforma de las mismas, así como los cambios de uso de las edificaciones y construcciones, de manera que se determinen algunos supuestos, en los que dada la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, la dimensión de la edificación u otros aspectos que el órgano directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo por parte de la Administración pública a través del régimen de autorización, y se pueda sustituir por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime cuando la verificación y comprobación previa de los requisitos urbanísticos se llevan a cabo por la Administración local competente, en el marco del correspondiente procedimiento de licencia urbanística.

#### **VI.2.7. Respecto a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular para la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales (epígrafe 8.4.7 letra c) del PORN y epígrafe 4.2.9 del PRUG) y a la prohibición de la instalación de de soportes de publicidad u otros elementos análogos (epígrafe 8.5.1.f) del PORN)**

Entre las actuaciones sujetas a autorización, relacionadas con los usos y actividades recogidas en el apartado 1 del epígrafe 8.4.7 del PORN, cabe destacar la que figura en la letra c) relacionada con la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales, salvo las exigidas en disposiciones legales o las que la Consejería competente en materia de medio ambiente considere necesarias para la gestión del espacio. En conexión con lo anterior, el epígrafe 4.2.9 del PRUG contiene los requisitos que deberán reunir los elementos de señalización, información o cualquier tipo de publicidad distintos a los vinculados con la gestión y uso público del espacio.

Por otra parte, el epígrafe 8.5.1 del PORN para la Zonas de reserva (Zonas A), en la letra f) prohíbe la instalación de soportes de publicidad u otros elementos análogos, salvo aquellos de la Consejería competente en materia de medio ambiente que proporcionen información sobre el ámbito del Plan y no supongan deterioro del paisaje.



Dichas previsiones pueden afectar a la competencia, en la medida en que introducen restricciones a la publicidad de los bienes y servicios, que constituye una de las herramientas fundamentales de competencia para los operadores económicos para diferenciar sus productos en el mercado.

Ha de señalarse, además, que las prohibiciones constituyen unas de las barreras más graves que afectan a la competencia efectiva, por lo que han de ser consideradas por las autoridades competentes como de último recurso y, en consecuencia, solo deben aplicarse cuando no puedan utilizarse alternativas reguladoras menos limitativas para poder alcanzar un determinado objetivo de interés público legítimo.

A este respecto, cabe recordar que las leyes que regulan los aspectos relativos a la publicidad son la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y las leyes especiales que regulan determinadas actividades publicitarias, tal como establece el artículo 1 de la Ley General de Publicidad. En particular, el artículo 5.1 de esta misma ley recoge la posibilidad de someter la publicidad a un régimen de autorización administrativa previa, cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran.

En el caso que nos ocupa, esta restricción a la publicidad parece estar recogida en la Ley 42/2007, cuando en su artículo 80, letra i), tipifica como una infracción administrativa “La instalación de carteles de publicidad o la producción de impactos paisajísticos sensibles en los espacios naturales protegidos”, y se podría entender justificada como medida necesaria de regulación del comportamiento de los operadores económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de que no se introduzcan limitaciones a la capacidad competitiva de los profesionales, especialmente de los nuevos entrantes y de los más innovadores, cuando estas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

#### **VI.2.8. Respeto a las limitaciones para el cambio de uso de los terrenos (epígrafes 8.5.1, 8.5.2 y 8.5.3 del PORN)**

En los epígrafes 8.5.1, 8.5.2 y 8.5.3 del PORN, se establece, respectivamente para las zonas de reserva (zonas A), zonas de regulación especial (zonas B) y zonas de regulación común (zonas C), que se consideran incompatibles, entre otras actividades, el cambio de uso de los terrenos forestales a cultivos agrícolas.

A este respecto, el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes establece, respecto al cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal, lo siguiente: “1. El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte. 2. La Administración forestal competente podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso



en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales. 3. La Administración forestal competente regulará los casos en los que, sin producirse cambio de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte”.

A tenor de lo anterior, sería conveniente que el proyecto de Decreto contemplara en el PORN un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

### **VI.2.9. Respecto a los criterios de uso y gestión de las infraestructuras (epígrafe 3.6 del PRUG)**

En el epígrafe 3.6 del PRUG se recoge, en su apartado 1 que, para otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras, la Consejería competente en materia de medio ambiente considerará, como criterios de evaluación, la incorporación al proyecto de medidas de integración paisajística, el desarrollo de estrategias de mejora del territorio, la formación de corredores o pasos de fauna con el fin de evitar la fragmentación de los hábitats, la adopción de soluciones basadas en la naturaleza, el posible impacto sobre la fauna, que se asegure el drenaje de las cuencas vertientes, que los trazados no alteren los regímenes hídricos del Parque Natural y que se garantice la integridad del espacio natural protegido en el marco de la Red Natura 2000.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, establece que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, cualquier límite o requisito establecido, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como se ha indicado en el apartado de observaciones generales, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones o limitaciones a la actividad económica, ello no obsta para que se someta a la correspondiente evaluación cada una de las medidas o requisitos establecidos conforme al principio de proporcionalidad, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.



**En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente**

### **DICTAMEN**

**PRIMERO.-** En cuanto a la regulación del procedimiento para las solicitudes de autorización y la comunicación para el inicio o ejercicio de actividades de uso público en el Parque Natural de Despeñaperros, se valora positivamente la regulación de la figura de la comunicación para la realización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, en sustitución de la autorización administrativa, en la medida en la que estas actividades no supongan un peligro a los valores objeto de protección.

Otro aspecto positivo a resaltar es la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión del espacio y en la participación de la ciudadanía.

**SEGUNDO.-** Sobre los objetivos generales y operativos, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM, relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad, dispone que las autoridades competentes que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Por todo ello, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, se recomienda que se someta al correspondiente análisis de proporcionalidad y de mínima distorsión competitiva cada una de las medidas o requisitos establecidos, resultando deseable que figure esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

**TERCERO.-** Con respecto al régimen general de intervención administrativa de determinadas actividades y condiciones específicas para su realización, recogidas en los epígrafes 8.2 y 8.3 del PORN, se reconoce como aspecto positivo la regulación de la figura de la comunicación dado que se trata del medio de intervención administrativa menos restrictivo para el acceso o ejercicio de una actividad económica, en comparación con el régimen de autorización o de la presentación de una declaración responsable. Esto supone, a su vez, una simplificación de las trabas administrativas para los operadores que ha de valorarse igualmente de forma positiva.



Sin embargo, llama la atención el hecho de que se excluya la posibilidad de aplicar declaraciones responsables en este ámbito.

Atendiendo a lo anterior, y sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al sistema de autorización esté amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice ex ante una adecuada protección medioambiental sobre el Parque Natural, se podría considerar por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir dicho régimen para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Y ello con independencia de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección.

**CUARTO.-** Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura, dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, al ser competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir las autorizaciones previstas en el PORN y la Administración local la que otorga la licencia municipal, cabría tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, en cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

**QUINTO.-** En relación al cambio de uso de los terrenos, sería conveniente que el proyecto de Decreto contemplara en el PORN un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

**SEXTO.-** En relación a las limitaciones para la instalación de otros elementos de publicidad exterior y señales y la prohibición de instalación de soportes de publicidad, las previsiones recogidas en el PORN pueden afectar a la competencia, en la medida en que introducen restricciones a la publicidad de los bienes y servicios, que constituye una de las herramientas fundamentales de competencia para los operadores económicos para diferenciar sus productos en el mercado. En este sentido, podría ser considerada la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro medio de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte menos restrictivo para el ejercicio de las actividades económicas, máxime teniendo en cuenta que dicho régimen de autorización sobre la



instalación de carteles de publicidad no aparece establecido de forma explícita en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

**SÉPTIMO.-** Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro-competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

**Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.**